

Prof. dr. sc. Arsen Bačić¹
predstojnik Katedre za Ustavno pravo
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu
bacic@pravst.hr

UDK 323.172
Primljeno: 13. svibnja 2014.
Prihvaćeno: 31. listopada 2014.
Izvorni znanstveni rad

KONSTITUCIONALIZAM I KONFEDERALIZAM (REMINISCENCIJE UZ OBLJETNICU HRVATSKOGA KONFEDERALNOG PRIJEDLOGA IZ 1991.)²

Od usvajanja Ustava (1990.) pa sve do danas, Hrvatska nije na apsolutan način odbijala ideje o savezima. Teško da bi i mogla s obzirom na to da je suvremena debata o konstitucionalizmu, demokraciji i globalizaciji aktualizirala koncept strukturiranih političkih organizacija ali i razlike između američkog i europskog shvaćanja federalizma. U tekstu se ukratko podsjeća na mjesto i ulogu hrvatskoga konfederalističkog prijedloga (tzv. Rudolfov plan). No, autora taj prijedlog prije svega zanima kao primjer koji nastaje u kontekstu i procesu razvoja suvremenoga komparativnog konstitucionalizma. Posebno se ističe preokupacija da se na samom kraju jedne povijesno-temporalne strukture (SFRJ) mir među narodima i njihovim državama očuva stvaranjem jednoga novog konfederalnog saveza.

Ključne riječi: konstitucionalizam; federalizam; konfederalizam; devolucija; Republika Hrvatska

Jeanne, učenica Karla Jaspersa, naučila me filozofiji slobode, koja se sastoji u osviještenosti prema činjenici da će se izbor koji poduzmemo danas, sutra preslikati na našu prošlost i promijeniti naša djela.

Č. Miloš, Nedostižna zemlja

¹ Predstojnik Katedre za Ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, član suradnik Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, European Science Foundation Standing Committee for Social Sciences Member (Strasbourg), European Law Institute Member (Wien).

² Tekst je prošireno i dopunjeno izlaganje koje je autor održao u Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti, na sjednici Znanstvenog vijeća za mir i ljudska prava HAZU koje je 28. lipnja 2012. godine raspravljalo o temi *Hrvatska protiv rata 1991. – prijedlozi o konfederaciji i o savezu suverenih država uz obljetnicu proglašenja samostalne i neovisne države Hrvatske 25. lipnja 1991.*

1. Uvodna napomena

U velikom geopolitičkom prekrajanju Europe nakon Prvoga svjetskog rata, kada su propale njezine velike imperije (Austro-Ugarska, Rusija...), problematika međunarodnih odnosa i ustavne organizacije novih država bila je iz više razloga predmet usijanih rasprava. Tada je npr. Hans Kelzen govoreći o suštini i vrijednostima demokracije upozorio i na stvarne razloge vječite aktualnosti problematike organizacije vlasti i upravljanja: „Ako već moramo biti pod vlasti, onda je naša želja da vladamo sami sobom. Socijalna ili politička sloboda odvojila se od prirodne slobode. Politički slobodna osoba je ona koja je podvrgnuta samo vlastitoj volji, a ne volji nekog tuđinca.“³ Pitanje demokracije i neovisnosti koje se otvorilo nakon 1918. bilo je od interesa i kasnije (1945.). Najnoviji val demokratizacije došao je nakon pada berlinskog zida 1989. U tom okviru treba promatrati i rasplet događanja u jugoslavenskoj federaciji u kojoj su pitanja preuređenja federalne države, neovisnosti, samostalnosti već bila prezrela, očekivala su se i nametnula kao finale dugog i dramatičnog procesa „federiranja federacije“ (1970. – 1990.). U tom sklopu treba razmatrati i pitanje, odnosno značenje i ulogu „modela konfederacije u Jugoslaviji“ koji se pojavio tijekom društveno-političkih događaja u jugoslavenskoj federaciji tijekom 1990. godine. Riječ je zapravo o tzv. *Planu od pet točaka* (*Rudolfov plan*) koji je kao službeni prijedlog hrvatske Vlade bio jedan od modusa za razrješenje jugoslavenske državne krize. Taj se plan naravno odnosio na trajno otvorena, zapravo suštinska pitanja suvremene države: s jedne strane želje da se bude autonoman, što je vječno pitanje slobode, a s druge strane pitanje nužde, koja iz različitih razloga mnoge tjera u različite saveze. Sastavni dio ovog nimalo jednostavnog kompleksa su i pitanja identiteta, perzistencije i naravno testnog pitanja o tome jesu li nam naš politički izbor ili praksa, ma kakvi oni doista bili, doista omogućili pobjedu nad „civilizacijskom inkompetencijom“ kao trapulom postkomunističkog društva?⁴

Jugoslavenska federacija (1945. – 1990.) od početka je bila sučeljena s nizom temeljnih pitanja koja su prije ili poslije trebala odgovore. Jedno od takvih pitanja koja pripadaju kompleksu konfederalizma i konstitucionalizma je i ono koje se pita zašto države ulaze u saveze. Koji su to čimbenici koji utječu na odluku države da uđe u alijanse? Suvremeni *neorealizam* odgovara na to pitanje na sljedeći način: države formiraju alijanse u svrhu maksimalizacije sigurnosti kao odgovora na silu u usponu ili prijetecu ugroze. Bez umanjivanja važnost te-

³ Hans Kelsen, *On the essence and value of democracy*, 2nd revised ed., 1929.

⁴ Martti Koskeniemi, „National self-determination today: Problems of legal theory and practice“ u: *International and Comparative Law Quarterly* 43/2 (April 1994.), str. 241–269.

orija o balansu snaga ili balansu straha, u ovome kompleksu svakako posebnu pozornost treba dati pitanju autonomije i njezinu mjestu u afirmaciji teorija o alijansama.⁵

U *Vladaru* N. Machiavelli zaključuje da „vladar ne bi trebao nikada stati na stranu onoga koji je mnogo jači od njega samoga a protiv drugih vladara ako ga na to ne prisili nužnost“.⁶ Hans Morgenthau također tvrdi da su nejednake alijanse prije posljedica nužnosti nego promišljene preferencije malih država pa takav slučaj ilustrira savezom SAD–Južna Koreja.⁷ Na sličan način Robert Rothstein uvjerljivo kazuje da „male države sve dotle dok imaju izbor mogu preferirati kockanje s manje jakim saveznicima ili kombinacijom manjih država“.⁸ Ono što ovi pisci zajedno sugeriraju je stajalište da povezivanje s jakom silom ne bi bila povoljnija opcija za manju državu koja traži saveznika prije svega zato jer će im njezina inferiorna pozicija otvoriti mogućnost da nakon nestanka ugroza budu pregažene od strane velikog saveznika ili zato jer će ih sve to učiniti ranjivijima u odnosu na saveznika koji neće prezati od intervencija u njezinim domaćim i vanjskim poslovima. Prema tome, nejednaki savezi su uvijek poticani nužnošću.

Drugo, nema uopće mjesta sumnji da je primarna svrha stvaranja saveza jačanje sigurnosti. Ipak, imajući u vidu propozicije na koje upućuju klasični realisti poput Machiavellija, Morgenthaua i Rothsteina vode postavljanju sljedećih pitanja: kakva je uloga autonomije u stvaranju saveza i njegovu trajanju? Pod pretpostavkom da države u rješavanju pitanja saveza vode računa koliko o sigurnosti toliko i o autonomiji, treba li država kod svojih saveznika preferirati jednake ili nejednake (o)vlasti? Na koji način država akomodira svoju potrebu za sigurnošću i autonomijom? Koji tip saveza, jednaka ili nejednaka alijansa, traje duže? Imajući u vidu da je Hrvatska ulazila u saveze (1918., 1945., 2013.), u ovome se tekstu otvaramo tematici na koju nas je potaklo prisjećanje na mjesto i ulogu tzv. *Rudolfova plana*. Pritom se prije svega oslanjamo na kontekst komparativnog konstitucionalizma i njegove suvremene konotacije i preokupacije. A iste nisu od jučer. Jer, inspiraciju za takvu jednu normativnu evoluciju možemo tražiti još kod Tukidida. Posebno kada se njegova *Povijest* čita kao jedna velika naracija u kojoj se razvija priča o više tematskih modela. Zato je više nego zanimljiv način na koji

⁵ Jaewook Chung, „Not in my backyard: External balancing, intra-balancing and alliance dynamics“, URL: <http://ssrn.com/abstract=1464136>.

⁶ Niccolò Machiavelli, *The prince*, citirano prema Jaewook Chung (bilj. 5), str. 1.

⁷ Hans J. Morgenthau, „Alliances in theory and practice“ u: *Alliance policy in the Cold War*, (ur.) Arnold Wolfers, 1959., str. 190, citirano prema Jaewook Chung (bilj. 5), str. 2.

⁸ Robert L. Rothstein, *Alliances and small powers*, New York 1968., str. 61, citirano prema Jaewook Chung (bilj. 5), str. 2.

su kod nas federalizam, konfederalizam, unitarizam i tome slično, u najkraćem moguće roku mijenjali svoja mjesta kao normativne cjeline i ciljevi.⁹

2. Federalizam, konfederalizam i devolucija

Prema D. J. Elazaru, „federalizam je nakon Drugog svjetskog rata bio pomoćnik u izgradnji mira“.¹⁰ Najveći dio literature o federalizmu polazio je od toga da je glavna svrha federalizma ublažavanje konflikata u interno podijeljenim zemljama. Iako ta odlika federalizma može biti njegova najuočljivija vrlina, ipak su se o njemu isticale i druge stvari. Riječi *foedus*, *fides*, *foederare* dolaze iz latinskih riječi koje imputiraju povjerenje, dobru vjeru, savez, ugovor, zajednički se povezati, ili tome slično. Dakle, pojam se s vremenom proširio te je opisivao bezbrojne institucijske aranžmane, koji su išli od pseudoautonomnih geografskih entiteta, poput prijašnjih istočnoeuropskih federacija, do organa civilnog društva, poput saveza sindikata ili federalnih struktura političkih stranaka. Zapravo, ponekad se i nije znalo što sve takvi brojni aranžmani imaju zajedničko.

Ipak, kada su u pitanju države, a ne npr. institucije civilnog društva, onda se zna da su federacije skupina više neovisnih država koje se nalaze na okupu, poput SAD-a, ili je zapravo riječ o unitarnim državama u kojima je vlast devoluirala, kao što je to Etiopija. Federacije kao skupine više-manje neovisnih država koje se drže zajedno sugeriraju da njihova promocija izgradnje i zaštite mira često zna doći u drugi plan. Federacije stvaraju entiteti koji žele biti u miru jedan s drugim. Takav bi primjer mogla biti Europska unija. Švicarska je primjer koji prije svega naglašava potrebu za stvaranjem saveza kako bi se zajednički oduprlo vanjskom neprijatelju, a manje potrebu za promocijom internog mira i akomodacije razlika. Etnički federalizam predstavlja varijantu u kojoj se svrha federalizma vidi u miru između različitih etničkih skupina (Bosna i Hercegovina), ili je jednostavno riječ o akomodiranju etničkih različitosti kao socijalnog cilja po sebi (Ruska Federacija). Južnoafrička Republika je zanimljiv hibrid koji djelomično objašnjava zašto se ta država ponekad ne smatra federacijom, niti su je takvom smatrale političke stranke koje su dogovarale ustav. U tehničkom smislu, JAR je federacija gdje su ustavom alocirane ekskluzivne i konkretne ovlasti sekundarnim i tercijarnim razinama vlasti. No, uz postojanje minimalnih delegiranih ovlasti i *de facto* njihove uniformnosti, neki su najugledniji političari jednostavno došli do zaključka kako bi se provincijalne legislature mogle jednostavno izbrisati iz

⁹ Kostas A. Lavdas, „Normative evolution in Europe: Small states and republican peace“ u: *LEQS Paper* 17 (2010.), str. 1.

¹⁰ Daniel J. Elazar, *Constitutionalizing globalization: The postmodern revival of confederal arrangements*, Lanham 1998.

ustava. Naime, tijekom procesa rada na ustavu napadna etnička priroda najvećeg broja provincijalnih granica nije nikada kritizirana. Ono što je neposredno važno nije u tome da je riječ o etničkoj federaciji, nego o tome da nije bilo neposrednoga interetničkog konflikta kojeg je trebalo federalno akomodirati, niti su se posebno naglašavale određene prednosti federalizma. Iskustvo JAR-a ističe stalnu potrebu širenja razloga za federalizam. Naime, da bi federalizam ispunio svoj potencijal, njega se treba uvažavati.

Drugi recentni primjer slabljenja ugleda logike federalizma povezuje se s kontroverznim američkim predsjedničkim izborima, gdje je vladala posvemašnja konfuzija o tome kako je predsjednik Bush mogao pobijediti svog rivala Ala Gorea iako je potonji imao više glasova. Izvor posvemašnje konfuzije nalazio se u nepostojanju učinkovite javne spoznaje o tome da federacije alociraju ovlasti federalnim jedinicama, a ne numeričkim većinama.

U jednom istraživanju o demokratskom miru unutar federalnih okvira S. Silverstone istraživao je seriju međunarodnih kriza u kojima su između 1807. i 1860. godine bio uključen SAD pa zaključuje kako je u jedanaest od četrnaest slučajeva upravo federalizam ograničavao korištenje sile. U svih jedanaest slučajeva dinamika američkog federalizma osiguravala je superiorno objašnjenje realističkim i liberalističkim alternativama. Tako Silverstone zaključuje da je federalna asimetrija od trajne važnosti za pitanja rata i mira zato jer se „jasnoj koncentraciji promilitarističkog, intervencionističkog, unilateralnog mišljenja američkog Juga i Zapada suprotstavilo koncentrirano antiintervencionističko, multilateralističko mišljenje Sjeveroistoka i Pacifičkog sjeverozapada“.¹¹ Najkorisniji aspekt Silverstoneova istraživanja je zaključak da se „ozbiljni nedostatak literature o demokratskom miru prije svega tiče oskudice istraživanja o tome na koji način institucionalne varijacije između različitih tipova demokracije utječu na donošenje odluka o konfliktu i ograničavanju upotrebe sile“.

Očuvanje mira preokupacija je i suvremenog diskursa o devoluciji kao novijeg i kompleksnog pojma suvremene ustavnopravne teorije i prakse suvremene države. Naime, sve se više prihvaća mišljenje da se taj pojam treba svrstati uz bok pojmovima suvremene ustavnodemokratske teorije, kao što su kontrole i provjere vlasti (*checks and balances*), vladavina prava, načelo zakonitosti, referendum, izbori. Sve je više zastupnika teorije prema kojoj se mogućnosti mira povećavaju, a rizici međugrupnih i geografskih konflikata reduciraju tamo gdje postoje institucijski mehanizmi (kontrole i provjere) koji jednu vlast nadređuju drugoj. Drugim riječima, konflikti su češći tamo gdje vlast konstituira realnu ili stvarnu ugrozu slobodi. Konflikti se pak ublažavaju tamo gdje se sloboda širi na štetu

¹¹ URL: <http://www.isanet.org/archive/silverstone.html>.

vlasti. Najefikasniji pak način ograničavanja vlasti je njezina devolucija. No to ne znači da je devolucija (u doslovnom smislu) garant mira, niti da je njezin jedini kontributor. Ono što devolucija garantira zapravo je činjenica da je konflikata manje, posebno ako je prati sustav kontrola i provjera.¹²

Komparacija federacija s nefederacijama omogućuje nam i zaključak o tome na koji način fenomen devolucije doprinosi izgradnji i očuvanju mira kao vitalne pretpostavke normalnog funkcioniranja ustavnodemokratskih institucija. Najčešće se smatra da federalizam postoji onda kada se ovlasti ustavno devoluiraju na niže razine vlasti, koje nose različita imena (države, provincije, kantoni...). Ono što prema Leon Louwu kvalificira niže državne strukture vlasti jest njihova federalna priroda, naime činjenica da je njima zakonodavna ovlast devoluirana. Devolucijom se često zove i decentralizacija nelegislativnih funkcija, što ima za posljedicu zamagljivanje distinkcije između dva koncepta (devolucije i decentralizacije). Naposljetku, ovi se pojmovi često koriste naizmjenice s pojmom delegacije koja umanjuje mogućnost riječi da opiše taj zakonodavni ili egzekutivni „prijelaz ovlasti prema dolje“. Iako spomenute distinkcije mogu nekom izgledati trivijalne, one su od velikog značenja za politiku reduciranja konflikata.

Države u kojima bi devolucija mogla označavati razliku između mira i konflikta su sve one u kojima postoje interne tenzije i sukobi. Države bez internih međugrupnih ili međuregionalnih stresova, ali sa znatnom heterogenošću, također bi mogle derivirati znatne koristi iz razvijajuće devolucije. Nije riječ samo o značajnim socijalnim kulturnim i ekonomskim probitcima nego i o budućim problemima, koji se, prema iskustvu, mogu izbjeći ili umanjiti. Iako devolucija nudi najbolju priliku za mir i prosperitet, važno je shvatiti i to da nisu svi do kraja uvjereni da devolucija zajedno s kontrolama i provjerama predstavlja središnje pitanje odvijanja pregovora o odlučnim stvarima. Ipak, procesi devolucije ne uzmiču. Da bi se održao mir u Belgiji između tri zajednice (flamanske, francuske i njemačke), bit će potrebno još više devolucije, ako ne i odvajanje (*secession*). U Ujedinjenom Kraljevstvu devolucija koja je zahvatila Škotsku i Wales koristi se za izbjegavanje naraslih tenzija između konstitutivnih „zemalja“. Pa ipak, nitko nije posebno inzistirao na primjeni intenzivne devolucije švicarskog tipa kad se govori o pitanju Sjeverne Irske. Visok stupanj devolucija koje su se svojedobno mogle naći u povijesti Švicarske bili su najizgledniji čuvar mira malih zajednica. Pitanje je vrijedi li to i dalje za obećanja koja se traže za mir u odnosima između Izraela i Palestine, za Šri Lanku, Kašmir, odnosno Pakistan i Indiju, Myanmar i drugdje. Potencijalni doprinos devolucije moguć je za Nigeriju, ali tamo za nju,

¹² Usp. Leon Louw, *Devolution as a guarantor of peace. Paper presented at the international colloquium „Peace and Freedom – International Perspectives“ organised by the Liberal Institute, Friedrich Naumann Foundation, Potsdam, Germany 15 –17 September 2006, Potsdam 2007.*

čini se, nema dovoljno volje na strani onih koji uživaju prednosti centralizirane vlasti. Nositelji vlasti u Nigeriji nisu spremni prihvatiti stvarni ekonomski i fiskalni federalizam koji Kina *de facto* već prakticira.

Najpoznatiji primjer devolucije kao sredstva za smirivanje kapaciteta konflikata svakako je Kanada. Iako se ona naslanja na goleme dobre strane fiskalnog federalizma i stupnja ekonomske politike, puni potencijal beneficija frustriran je postojanjem nacionalne formule prema kojoj se porezni prihodi redistribuiraju od bogatih prema siromašnim provincijama, što na kraju ima za posljedicu smanjivanje inicijativa kod slabijih provincija prema jačanju mjera prema napretku. Još uvijek nisu dovoljno vrednovane razine autonomije koje su omogućile da Quebec ostane unutar Kanade.

Naposljetku, pokazuje se da postoje neke zemlje u kojima devolucija može na odlučan način doprinijeti ostvarivanju ideala mira i prosperiteta. Nažalost, postoje i mnoge druge, koje nisu evoluciju stavile na razinu koju ona zaslužuje, pa su njezinim izbjegavanjem otvorili mogućnosti novih lokalnih i globalnih konflikata.

Tema adekvatnog ustavnog okvira i funkcionalnih pravno-političkih rješenja potrebnih za očuvanje mira i izbjegavanje nasilja, bila je trajno pitanje polustoljetne egzistencije bivše federacije. Ista je težnja bila i sastavni dio nekoliko prijedloga koji su se pojavili na samom njezinu zalazu, dakle u sumrak zajedničke države kao saveza naroda i narodnosti i njihovih država. Svi su se ti prijedlozi nalazili na stazi konfederalnih, odnosno federalnih rješenja. Hrvatska je tako neposredno nakon usvajanja svoga Ustava iz 1990. godine predlagala konfederalni model mogućih budućih odnosa za jedno podijeljeno društvo koje je krajem devedesetih već proživljavalo posljednje trenutke federalizma.

3. Konstitucionalizam i podijeljena društva.

U knjizi *Democracy in Plural Society* (1977.) Arendt Lijphart ocrtao je razliku između dva oblika političke zajednice. S jedne strane postoje kulturno homogene političke zajednice koje nisu opterećene političkim podjelama, a s druge strane pluralna društva koje takve podjele pritišću. Potonje političke zajednice neki nazivaju i podijeljenim zajednicama (*divided societies*). No, kako su to neki autori nakon A. Lijpharta isticali, istaknuti je politolog miješao različitost s političkom podjelom. Jer, podijeljeno društvo kao kategorija političke i ustavne analize nije samo entitet koji je etnički, lingvistički, religiozno ili kulturno različit. Ono što jedno društvo čini podijeljenim društvom zapravo je činjenica da su postojeće razlike politički napadne, odnosno iste predstavljaju ustrajne markere političkog identiteta i temelje političke mobilizacije. Tako se npr. etnokulturna različitost

prenosi u političku fragmentaciju. U podijeljenom društvu politički zahtjevi prelamaju se kroz zrcala etničkog identiteta, pa politički konflikt postaje sinonim s konfliktom između etnokulturnih grupa. Na koji način podijeljena društva odgovaraju na takve izazove? Ovu intrigantnu komparativističku temu posebno je istraživao Sujit Choudhry s nizom drugih kompetentnih autora.¹³

Rasprava o ustavnom dizajnu podijeljenih društava traje intenzivno već više od dva desetljeća. Dovoljno je podsjetiti se samo dvojice istaknutih imena u toj živoj i otvorenoj raspravi (Arendt Lijphart i Donald Horowitz) i njihovih ideja koje su bile izvor i poticaj brojnih rasprava o problemima podijeljenih društava. Njihove ideje su bile i ostale prilog nastojanju u premošćivanju jaza između, po svemu nepovezane, literature komparativne politike i komparativnoga ustavnog prava o ustavnom dizajnu za podijeljena društva te njihove prakse kao postojanja više posebnih *case studiesa*. Temeljna pitanja koja su otvarali njihovi doprinosi bila su sljedeća: na koji se način pravo i poredak mogu ostvarivati u vrijeme konflikta? Može li se u takvim vremenima uopće osigurati obnašanje državne vlasti unutar ustavnih granica? Nije li zadaća države da trajan mir osigurava stalnom promocijom socijalne, ekonomske i političke pravde? Ima li istine u tome da način kako se država ponašala u vrijeme konflikta naposljetku određuje i prirodu države u vrijeme mira?

Od načina kako se u podijeljenim društvima odgovara na gore postavljene izazove političkim interesima i etnokulturnom identitetu zavise i rezultati. Ekstremne konsekvencije pogrešnih rješenja nadaleko su poznate: diskriminacija i isključivanje, građanski rat i etničko čišćenje, prisilna asimilacija i, što je najgore, genocid. Međutim, čak i tamo gdje je na djelu vladavina prava i gdje se poštuju ljudska prava, recimo Kanada, Španjolska, Belgija, pa čak i ako nema nasilja, pogrešno rješavanje određenih pitanja može stvari dovesti do situacije gdje se ordinarne političke debate o rutinskim političkim pitanjima javne politike vrlo brzo pretvaraju u političke drame u kojima se traži respekt i priznanje.

Suvremeni konstitucionalizam se na komparativnom planu neprestano susreće s gore postavljenim pitanjima. U tom smislu je npr. recentno stajalište in-dijskoga Vrhovnog suda o odnosu konstitucionalizma i mira karakteristično za događanja na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće.

Imajući u vidu iskustvo čovječanstva o neograničenoj vlasti, koja s vremenom postaje vlastito načelo, i koja u praksi slijedi vlastiti *raison d'être*, kojemu je rezultat moguća dehumanizacija naroda, te nepresušnu glad imperijalnih sila za iscrpljivanjem zemaljskih prirodnih izvora, kao i užase dvaju velikih svjetskih

¹³ Sujit Choudhry, „Constitutionalism in divided society“ u: *I.CON* Vol. 5, No. 4 (2007.), str. 573.

ratova, moderni je konstitucionalizam zauzeo stajalište da se nositelju vlasti ne dopusti nikakav zahtjev na pravo državnog nasilja prema ikome, a najmanje prema svojim građanima; svaki takav zahtjev trebao bi biti ograničen pravom i pojmovima koji proizlaze iz prirodnoga ljudskog dostojanstva svakog pojedinca.¹⁴

Recentna odluka Vrhovnog suda Indije (VSI) do koje je došlo nakon odluke države Chhattisgarh zbog separatističkih maoističkih grupa koje su djelovale na njezinu području, bila je od velikog značenja za sve one snage koje su se borile za obranu građanskih sloboda i povratak vladavine prava u sredinama koje su karakterizirali trajno vojno nasilje i izvanredna stanja. Savezna država i savezni sudovi dugo su opravđavali drakonske zakone o ovlastima specijalnih vojnih snaga, ekstrajuridička ubojstva, ovlasti preventivnog pritvora, naoružavanje paravojnih snaga za obračun s maoističkim grupama kao nužne iznimke u nasilnim vremenima. Međutim, odlukom u predmetu *Nadini Sundar* VSI je preispitao temelje takve logike. Prekapajući razloge koji su se nalazili uz takve logike nasilnih stanja, Sud je zaključivao da se nikako ne bi trebali ignorirati razlozi koji navode ljude da dignu oružje protiv države. U ovom slučaju ti su se razlozi odnosili na rastuće nejednakosti koje je poticala nemoralna ekonomija i nesputana industrija iscrpljivanja rudnog bogatstva zemlje. Federalna jedinica Chhattisgarh bila je primjer države koja je raspoložujući s obiljem mineralnog bogatstva otišla predaleko u politici privlačenja investicija u mineralnom sektoru, a na način koji je slabio ili nije pružao nikakvu ili je davao minimalnu socijalnu i okolišnu zaštitu koju je zakon previđao tribalnim i marginaliziranim lokalnim zajednicama koje su živjele i ovisile o prirodi i okolišu koji su obilovali mineralima.

Tekst saveznog Ustava glavni je okvir mjera koje su trebale omogućiti ekonomsku, političku i socijalnu pravdu. Iako direktivna načela Ustava Indije nisu sudski utuživa, ista su uvijek bila glavni oslonac zakonodavnih i sudskih mjera kojima su se pokušavali premostiti socijalno-ekonomski uvjeti života velikog broja indijskih građana. Sve te mjere povezane s temeljnim pravima koja su im garantirana Ustavom omogućuju zakone i propise koji se na formalan način odnose na središnji problem distributivne pravde i garancije temeljnih prava. Kao i niz drugih ustava, tako je i ovaj ustav ocrtavao okvir ideje o društvu u kojoj se mir može ostvarivati jedino kroz praksu pravednijeg društva.

Upućujući na primjer indijskog Ustava željeli smo upozoriti na stalno prisutne tenzije između temeljnih trenutaka konstitucionalizma i njegove invokacije da osiguraju pretpostavke normalnog i nesmetanog razvitka društva i pojedinca.

¹⁴ Supreme Court of India, *Nandini Sundar and Ors v. State of Chhattisgarh, Writ Petition* (Civil) No 250 OF 2007, decided on July 5, 2011, para 3, citirano prema „Constitutionalism and the possibilities of peace“, URL: <http://www.infochangeindia.org/agenda/peace-building/constitutionalism-and-the-possibilities-of-peace.html> (26. 6. 2012.).

Povijest konstitucionalizma naravno nije samo historija mira. Temelji modernih ustavnih i zakonskih režima počivaju i na nasilju, pa čak i genocidu. U temeljima američkog Ustava 1787. ugrađeno je nečuveno nasilje prema „crvenokošcima“. U Indiji je između 1951. i 1990. godine zbog razvojnih projekata raseljeno preko 8 milijuna građana jednog te istog naroda (*adivasi*). Koja je ustavna sankcija trebala zaustaviti mjere bespoštednog nasilja protiv naroda? U nastojanju da odgovori na pitanje kako je moguće pomiriti ustavne osnove s dugoročnim izgledima mira u zemlji, Sud je isticao važnost jedne posebne situacije.

Naš Ustav omogućuje okvire unutar kojih djeluje naša država, bilo da ostvari svoju vlast, bilo da je inicira, održi i razvija. Prekoračenje zadatih okvira predstavlja nezakonito djelovanje, ugrožavanje moralnog i legalnog autoriteta države i Ustava. Mi, u ovome Sudu, nismo nesvjesni težine ekstremističkih djelovanja na građane i na državu. Međutim, naš nas Ustav, sadržavajući eone ljudske mudrosti, upozorava da ciljevi ne opravdavaju sredstva, te da suštinski i integralni dio ciljeva za čije se ostvarivanje može koristiti kolektivna snaga naroda nužno čini i ustavna kontrola državne vlasti.¹⁵

U ovom su stajalištu Suda zapravo položena dva načela. Prvo je načelo ono gdje Sud vlastitim riječima jednostavno zaključuje da „u vrijeme grmljavine topova pravo ne smije zašutjeti“. Implikacija takvog zaključka je u tome što pokazuje da vladavina prava u konfliktno vrijeme postaje još važnija. Način na koji se država ponaša u vrijeme sukoba određuje prirodu države u vremenima mira. No, ovo je načelo uvjetovano izvorima konstitucionalizma, a i oni su kao što smo kazali ranije ukopani u nasilju. Drugo načelo na koje trebamo gledati je ono koje govori o kolektivnoj snazi naroda i nastojanja da se kontrolira državna vlast. Na koji način to realizirati? Može li se razmišljati o nekom etičkom okviru, ili se ovdje mir dugoročno rješava načinom života koji se odvija izvan formalno legalnog i ustavnog uređenja? U takvom okviru trebale bi se poduzimati sve one nužne socijalne, ekonomske i političke mjere koje umanjuju socijalna nezadovoljstva i onemogućuju ekstremističko nasilje.

4. Neke napomene uz obljetnicu hrvatskog prijedloga o konfederaciji i savezu suverenih država (2012.).

U najkraćim crtama prikaz razvoja federalizma kod nas se može svesti na sljedeće. Federalizam je u socijalističkoj Hrvatskoj kao dijelu Federativne Narodne

¹⁵ Supreme Court of India, *Nandini Sundar and Ors v. State of Chhattisgarh*, Writ Petition (Civil) No 250 OF 2007, decided on July 5, 2011, para 71, citirano prema „Constitutionalism and the possibilities of peace“, URL: <http://www.infochangeindia.org/agenda/peace-building/constitutionalism-and-the-possibilities-of-peace.html> (26. 6. 2012.).

Republike Jugoslavije (1945. – 1963.), odnosno Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, počivao na ostvarivanju ravnoteže između različitih nacionalnih grupa. Ta se ravnoteža uglavnom ostvarivala ustavnopravnom racionalizacijom kontrole najbrojnijeg naroda i otvaranjem političkih mogućnosti drugim, manjim nacionalnim grupama, a to je išlo od priznavanja novih nacionalnih grupa kojih nije bilo prije formiranja FNRJ sve do racionalizacije respektivnih kulturnih i teritorijalnih prava. Postojeći konsenzus nacionalnih grupa ovisio je o sposobnosti savezne vlasti, odnosno središnjega komunističkog vodstva da intervenira u slučajevima kada bi zahtjevi određene nacionalne grupe postajali prijetnja drugima u federaciji. Takve su „intervencije“ poprimale razne oblike: jednom se nanovo oblikovala ekonomska politika (ekonomske reforme tijekom 1965. godine), drugi put se opravdavala represija, pa su se s političke pozornice uklanjali republički lideri (zbivanja nakon gušenja hrvatskog proljeća 1971. godine), ili su se „ustavnopravnim inženjeringom“ nanovo ocrtavale nadležnosti članica federacije kako bi se akomodirali zahtjevi pojedinih dijelova (slučaj „autonomnog“ statusa Kosova i Vojvodine), itd. U međuvremenu sposobnost djelovanja savezne vlade i SKJ zavisio je od niza faktora, uključujući partijski monopol na obnašanje vlasti koji je počivao na supranacionalnoj, klasno utemeljenoj platformi i percepciji vlasti te postojanju lidera čije se karijere nisu temeljile samo na politici federalnih članica. Kombinacija ustavnih rješenja iz 1974. godine (kojim se nominalno uvećava uloga članica federacije) i faktičkih prevrata u vodstvu SKJ (koji su kulminirali Titovom smrću) imali su za rezultat da federacija tijekom 1980-ih više nije bila u stanju igrati svoju ulogu. Razlog i posljedica opadanja sposobnosti centra da intervenira u lokalna područja usporedni je rast kapaciteta republičkih vlada i republičkih partijskih organizacija da kontroliraju područja nacionalne ustavne jurisdikcije. Svojevrsna devolucija vlasti na republike, traženje legitimiteta republičkih lidera u republičkim okvirima, postupna mobilizacija i aktiviranje republičkih nacionalizama, prijedlozi najbrojnije nacionalne grupe u SFRJ da se odbaci načelo jednake reprezentacije u korist reprezentacije koja bi se temeljila isključivo na numeričkoj prevlasti i koja bi u konačnici imala za posljedicu dominaciju Srba u saveznoj vlasti, kriza federalnog vodstva, prijedlozi za stvaranje saveza država koji bi zatomili zahtjeve za neovisnošću Slovenije i Hrvatske itd. potvrdili su krizu federalizma u SFRJ koja se definitivno raspala nakon agresije Srbije i Crne Gore na Sloveniju i Hrvatsku 1991. godine. U oružanom krvoproliću okončan je dug put od „utopije do distopije“ jugoslavenskih naroda.¹⁶

¹⁶ Usp. *The Soviet and East European political dictionary*, Oxford 1984., str. 143–147; Slobodan Samardžić, „Yugoslav federalism-unsuccesful model of a multinational community“, URL: <http://www.balkan.archive.org.yu/politics/papers/history/samard.html> (5. 1. 2007.).

Za Daniela J. Elazara i mnoge druge jugoslavenska je kriza bila „*test case* za efikasnost federalnih rješenja kojim bi se premostila krajnja etnička neprijateljstva koja su jugoslavenski narodi stoljećima pokazivali jedni naprema drugima“.¹⁷ Na njegovo pitanje iz teksta pisanog u praskozorje otvorene agresije na Hrvatsku – *Will federalism preserve Yugoslavia?* – povijest nije odgovorila afirmativno. Nakon raspada SFRJ novi su upravljači u većini bivših federalnih jedinica, sada već priznatih i samostalnih demokratskih država, konstitucionalizirali unitarnu državu. Tako je novi ustavni izbor hrvatskog naroda odredio Republiku Hrvatsku kao „jedinstvenu i nedjeljivu demokratsku i socijalnu državu“ (čl. 1.1. Ustava RH). No, ako je Hrvatska političkom voljom naroda odbacila federaciju kao najpotpuniji institucijski izraz federalnog načela, treba li općenito zaboraviti na federalizam kao ustavnopravno i demokratsko načelo *par lui meme* i njegov funkcionalni potencijal? Jer, pokazalo se ubrzo – a to je išlo s porastom nacionalnih ambicija da se Hrvatska uklopi u europske integracije – „da korištenje federalnog načela ne znači nužno i uspostavu federalnog sustava u uobičajenom smislu moderne federalne države. Suština federalizma ne nalazi se u posebnoj grupi institucija nego u institucionalizaciji posebnih odnosa među sudionicima političkog života“.¹⁸

S obzirom na to da se u suvremenoj teoriji ustavnog prava već duže raspravlja o smislenosti federalno-unitarne dihotomije koja je već uvelike izložena ekstenzivnim izazovima političkog razvitka i institucijskih aranžmana, a Republici Hrvatskoj se otvara perspektiva ulaska u Europsku uniju koja federalno načelo živi *par excellence*, nije li potrebno rekapitulirati neka pitanja o federalizmu, federaciji i federalizaciji? Ta potreba iskazana u teoriji odnosi se i na nacionalno ustavno pravo. Naime, potvrđuje se predviđanje o tome da ako se „nacionalno ustavno pravo sve više sagledava kao ustavno pravo socijalnog i političkog pluralizma, to će se prije uspostaviti teorijska i normativna veza“ između europskog i nacionalnoga pravnog poretka.¹⁹ Nije li zapravo konfederalni model iz 1990. bio anticipacija te teorijske i normativne veze? Nije li isti u svojim elementima (međunarodnoj kooperativnosti, posvećenosti održavanju mira, demokratskoj orijentaciji i snaženju vladavine prava) zapravo i uključen kao sastavni dio „temelnog ustavnog izbora“ Republike Hrvatske nakon zaključivanja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* i podnošenja aplikacije za pridruživanje EU-u.²⁰

¹⁷ Daniel J. Elazar, „Will federalism preserve Yugoslavia?“, URL: <http://www.jcpa.org/dje/articles2/yugoslavia.htm>.

¹⁸ Daniel J. Elazar, *Exploring federalism*, Tuscaloosa 1987., str. 5.

¹⁹ Armin von Bogdany, „Constitutional principles“ u: *Principles of European constitutional law*, (ur.) Armin von Bogdany, Jürgen Bast, Oxford 2006., str. 51.

²⁰ Više o tome kod Branko Smerdel, „The convention on the future of Europe and the process of constitutional choice“, u: *The Federal Trust, Online Paper* 35 (2003.), str. 5.

5. Transnacionalni konstitucionalizam ili „staro vino u novoj boci“.

Kako se otvorene mogućnosti ustavnog izbora između federalizma, konfederalizma, devolucije, unitarizma itd. uklapaju u trendove suvremenoga, novog, transnacionalnog konstitucionalizma? Podsjećamo da je klasični konstitucionalizam prije svega politička teorija koja se razvijala kao dio liberalne filozofije koja je vodila formiranju modernih ustava. Označavajući uređenje ograničene vlade koju stvaraju slobodni, jednaki i pravima osnaženi pojedinci, konstitucionalizam je reflektirao stanja posebnog vremena, mjesta i društvene situacije. S pojavom države blagostanja u 20. stoljeću počinje se govoriti o prolaznosti konstitucionalizma jer, tobože, mnogi urgentni problemi modernog društva (ekonomske nejednakosti, reguliranje tehnologija, očuvanje resursa, itd.) nastali nakon njegove pojave traže određeniju i odlučniju akciju nego što ih može osigurati ograničena ustavna vlada. Tako je neovisno o simboličkoj funkciji, konstitucionalizam od sredine 20. stoljeća s instrumentalne perspektive ušao u zonu sumraka. Ipak, u posljednjih dvadesetak i više godina obnovljen je interes za teoriju konstitucionalizma. Ponešto se od toga pripisuje tranzicijama postfašističkih (Portugal, Španjolska), postkomunističkih (zemlje središnje i istočne Europe) i postaparthejdskih zemalja (Južna Afrika) prema stvaranju tržišno-orijentiranih ekonomija i liberalno-demokratskih ustavnih režima. U isto vrijeme mnoge su stare i nove ustavne demokracije zbog odgovora na unutarnje i izvanjske promjene rekonfigurirale svoja ustavna uređenja.

Njemački profesor i nekadašnji predsjednik Ustavnog suda SR Njemačke Dieter Grimm, govoreći o uzajamnosti (ili mogućoj neovisnosti) države i konstitucionalizma, otvara niz kritičnih pitanja o tranziciji iz starog u novo stanje stvari. Pokazuje da su najznačajnija postignuća konstitucionalizma povezana s uvažavanjem njegovih konstitutivnih uvjeta – graničnim razlikovanjima između javnog i privatnog, te između unutarnjeg i vanjskog. Iz tih razloga Grimm smatra da mjera u kojoj se gube njihove međusobne razlike ne označuje samo urušavanje države nego i slabljenje konstitucionalizma. Internacionalizacija kao otvaranje i premošćivanje jaza između obnašanja javne vlasti i njezinih načina legitimizacije, proces je koji konstitucionalizam nije u stanju zatvoriti. S druge strane, konstitucionalizam se ne može rekonstruirati na međunarodnoj razini!²¹

Ulrich K. Preuss preuzima Grimmov interes za postignuća konstitucionalizma, ali za razliku od Grimma dokazuje da se suština konstitucionalizma ne

²¹ Dieter Grimm, „The achievement of constitutionalism and its prospects in a changing world“ u: *The twilight of constitutionalism*, (ur.) Petra Dobner, Martin Loughlin, Oxford 2010., str. 352.

razumije ako se ona izravno povezuje s konceptom državnosti. Za Preussa je načelo teritorijalnosti – koje je za njega suština državnosti – aktivirala apsolutistička država pa je ključna osobina konstitucionalizma bila u tome da nadvlada nezinu logiku. A to se napravilo povezujući suverenitet ne toliko s teritorijem koliko s narodom. Istražujući tu relaciju, Preuss dokazuje da konstitucionalizam zadržava svoj potencijal nadvladavanja svojih povijesnih poveznica s državom i da on osigurava sredstva normativne integracije s institucijskim aranžmanima na transnacionalnoj razini.²²

Martin Loughlin o mogućnostima transnacionalnog konstitucionalizma govori pak ponešto skeptičnije. Za Loughlina je pojava novoga konstitucionalističkog koncepta povezana s određenim socijalnim i ekonomskim procesima koji danas pogađaju države kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu. Konstitucionalizacija je proizvod rekonfiguracije vrednota konstitucionalizma te predstavlja dio šireg pojma političkog konstitucionalizma, odnosno oblika ustavnog mišljenja koje je usmjereno ne samo legalnom poretku nego i općenitoj političkoj organizaciji.

Mjeru recentnih trendova koji traže funkcionalne ekvivalente države na transnacionalnoj razini najjasnije se uočava u razvitku EU-a. Tekući proces europske integracije potiče brojne pokušaje konceptualizacije toga specifičnog sustava ustava na regionalnoj, federalnoj i europskoj razini. Među brojnim otvorenim pitanjima najzanimljivija su pitanja o uzajamnom odnosu između političke i legalne autonomije država članica, njihova politička i legalna kooperacija na europskoj razini, te neovisnost određenih izvornih europskih institucija. Ustavno pitanje izdiglo se djelomice i zbog pokušaja da se razumije *sui generis* karakter samog EU-a. Međutim, to se pitanje otvara i zbog toga što se odnosi diobe vlasti unutar EU-a povezuju s ključnim aspektima demokratskog upravljanja i legitimiteta aktera EU-a.

Hrvatsku će nesumnjivo dočekati pitanje o eroziji državnosti glavnog pitanja modernog konstitucionalizma: demokracije u europskoj superstrukturi. Temeljno je pitanje: na koje se načine – ako je to uopće moguće – transnacionalni konstitucionalizam može pomiriti sa zahtjevima demokratskog legitimiteta? Suvremeno javno pravo s razlogom propituje narastajuće tenzije između normativne poželjnosti demokratiziranog prava i praktične disolucije odnosa između prava i demokracije na međunarodnoj razini. Diskusija pokazuje da transformacija državnosti vodi simultano oblicima dekonstitucionalizacije te da se u tome gubi

²² Ulrich K. Preuss, „Disconnecting constructions from statehood: Is global constitutionalism a viable concept“ u: *The twilight of constitutionalism*, (ur.) Petra Dobner, Martin Loughlin, Oxford 2010, str. 23–46.

demokratska kontrola. Pojava globalnog prava tek sabire gubitke sadašnjih trendova koji na generalan način stavljaju u pitanje demokratske oblike života.²³

Pojava „svjetskog društva“ nesumnjivo utiče na ideale ustavne demokracije. Argumenti se mogu temeljiti na premisi da je konstitucionalizam uvijek imao Janusovo lice uključivanja i isključivanja, emancipiranja i pritiska. Iako je zapadnjački konstitucionalizam do svojih inkluzivnih kvaliteta došao po cijenu kozmopolitanskih zahtjeva, konstitucionalizmu nije nikada za rukom pošlo da osigura legalna sredstva koordiniranja konfliktnih ovlasti unutar sustava nacionalnih država. Naposljetku, demokratske mogućnosti koje su inherentne pojavi svjetskog društva mogu se jedino ostvariti promoviranjem agende radikalne reforme koja, u konceptualnim pojmovima, traži od nas nadilaženje svih ograničenja dualističkog i reprezentativnog mišljenja.

Danas trebamo imati u vidu tri glavna „ustavna“ pristupa transnacionalnom pravu. Mattias Kumm sugerira da se napredak u razumijevanju novog odnosa između nacionalnoga ustavnog prava i međunarodnoga javnog prava događa tek onda ako nadiđemo grubu podjelu između trijumfatora, koji sadašnju eru vide u označavanju radikalnog proširivanja konstitucionalističkih zahtjeva u međunarodnoj areni, i nostalgičara, koji vjeruju da se konstitucionalizam može realizirati jedino u svijetu suverenih nacionalnih država. Kritizirajući poziciju „ustavne nostalgije“ koja obilježava mnoge koji zagovaraju „demokratski etatizam“ (*democratic statism*), Kumm umjesto toga predlaže „praktičnu koncepciju konstitucionalizma“. Za Kumma je tu riječ o konceptualnom rješenju koji više pristaje ustavnim izazovima suvremenog konstitucionalizma.²⁴

S druge strane Rainer Wahl živo brani konceptualno korištenje ustava kao ideje usidrene u državi. Wahl obrazlaže da širenje korištenja koncepta bilo u obliku „višeg prava“ u međunarodnoj areni, bilo u obliku „socijetalnog prava“ doprinosi njegovu političkom pražnjenju. Za ovoga autora oni koji u takvim okolnostima koriste jezik konstitucionalizma žele zapravo eksploatirati „plemenitu auru“ pojma, a da nisu u stanju razumjeti koji su njegovi nužni uvjeti.²⁵

²³ Petra Dobner, „More laws, less democracy? Democracy and transnational constitutionalism“ u: *The twilight of constitutionalism*, (ur.) Petra Dobner, Martin Loughlin, Oxford 2010., str. 141–161.

²⁴ Mattias Kumm, „The best of times and the worts of times: Between constitutional triumphalism and nostalgia“ u: *The twilight of constitutionalism*, (ur.) Petra Dobner, Martin Loughlin, Oxford 2010., str. 201–219.

²⁵ Rainer Wahl, „In defence of ‘constitution’“ u: *The twilight of constitutionalism*, (ur.) Petra Dobner, Martin Loughlin, Oxford 2010., str. 220–244.

6. Zaključna napomena ili o hrvatskoj državnoj lađi: Republika Hrvatska između Scile (puke alijanse) i Haribde (unitarnog federalizma).²⁶

Hrvatska je danas prema Ustavu (1990. – 2010.) unitarna država. (čl. 1). Prije osamostaljenja ona se nalazila u okvirima federalne države. Hrvatska je neposredno pred ulaskom u Europsku uniju koja je po svojoj prirodi složena tvorevina u kojoj će Hrvatska biti primorana igrati prema „pravilima igre“ u čijoj pripremi nije sudjelovala nego ih je jednostavno primila. Imajući u vidu prošlost, sadašnjost i budućnost o kojoj govori Č. Miloš („... izbor koji poduzmemo danas, sutra će se preslikati na našu prošlost i promijeniti naša djela“), možemo li se zapitati o sljedećem. Naime, postoje li određena naravoučenija koja bi bila od koristi svima onima koji se koriste ustavnopravnim argumentima? Mogu li im ona ublažiti poteškoće prilikom promjene teorijskih pozicija? Uviđajući postojanje aktivnih sudionika u vremenu (1990. – 2012.) te cirkuliranje teorija u konkretnim razdobljima (federalizam, konfederalizam, unitarizam), je li moguće formulirati i sugerirati određena pravila koja bi mogla biti od koristi svima onima koji vlastite ustavne teorije modeliraju u *duhu vremena*? Riječ je o pravilima odgovornosti, provjere, te teorijskog minimalizma i kontekstualizma.

Prva stvar s kojom bi se mogli pozabaviti oni koji se bave ustavnopravnim pitanjima mogla bi se nazvati „empirijskom“ odgovornošću. Riječ je o zauzimanju stavova prema problemima o kojima nemamo apsolutne dokaze. Na koji način pojedine institucije (federalne, unitarne države) doprinose omogućavanju vanjskog i internog mira, ekonomskog rasta, očuvanju ljudskih prava, ostvarivanju demokracije? Oni koji problemima i pitanjima prilaze empirijski svjesni su da odnos institucija i socijalnog dobra čak i onda kada nema jasnog odgovora nudi indikacije koje sugeriraju sumnju. Drugi oblik nužne skromnosti za one koji se bave ustavnopravnim pitanjima jest povijesna odgovornost. Mnogi za svoju sredinu, državu i društvo ističu da im je bitna oznaka kontinuitet promjena. Lako je gledati unatrag, zaboravljajući koliko je teško predviđati. Povijesna odgovornost sugerira da se teorije moraju testirati u talionici različitih okolnosti. Kad se preporučuju teorije s ustavnim značenjem, one se moraju propitivati na način kao da nas se one izravno tiču i da jednostavno traže odgovor na pitanje jesmo li voljni živjeti pod drugačijim političkim konfiguracijama. Zato nam prošlost može itekako biti od pomoći u sučeljavanju s takvim i drugim sličnim pitanjima. Npr. pitanjima koja danas izviru iz preokupacija jesu li institucijske reforme Europske unije dobar vjetar u jedrima europske ustavne tolerancije ili one zapravo

²⁶ Parafraziramo naslov članka Erica Englea, „Theseus’s ship of state: Confederated Europa between the Scylla of mere alliance and the Charybdis of unitary federalism“ u: *Florida Coastal Law Review* Fall 2006., 8/27.

favoriziraju proces unitarizacije i zahtjev „ultimativno odgovorne državnosti“ u kojoj nema mnogo sluha za identitet i različitost.

U svakom slučaju proces recentnih ustavno-političkih promjena, a s njim i problem sučeljavanja s cikličkim idejama, uključujući one iz oblasti federalizma (jučer federalizam – konfederalizam, a danas i sutra nešto „složeno“ treće), nužno sugerira sužavanje i kontekstualizaciju naših rješenja, pomno praćenje preciznih i neposrednih problema, te izbjegavanje brzih skretanja prema temeljnim strukturalnim promjenama. Što smo spremniji za usvajanje nepromišljenih rješenja, to je izglednije da smo u krivu s našim dijagnozama o vlastitim slabostima. Što su naša rješenja šira i otvorenija, to je izglednije da će se ona korigirati u budućnosti. Ali u svakom slučaju povijest nam uvijek može biti učiteljica. Naravno, nema garancija da bi bilo koja lekcija – ona o odgovornosti, iskustvu, izbjegavanju ishitrenih rješenja za strukturalna rješenja i pomno fiksiranje na egzaktni problem – riješila bilo koji problem ustavnog prava i njezine teorije. Prošlost i povijest nam pokazuju da se teorijski ustavni argumenti javljaju, nestaju i izranjaju, ali ne svaki put na ugodan način. To opet sa svoje strane sugerira potrebu da ono što eventualno nazivamo našom „teorijom“ promislimo tako da svima bude egzaktno i jasno što zapravo ona i njezini odgovori znače u političkom carstvu ustavnog prava.

Ipak, poput znanosti ustavnog prava tako i ustavno pravo ima svoje unutrašnje limite. U recentnim pokušajima definiranja prostora europskog ustavnog prava upozorava se na to da se zbog postojećih i potencijalnih tenzija koje se javljaju u odnosu između demokracije i načela koja potiču jedinstvo i različitost, definitivna rješenja teško mogu očekivati. Podsjećajući na Carl Schmittovo upozorenje da je u stvarnim, heterogenim federacijama gotovo nemoguće ostvariti supstancijalnu stabilnost, Armin von Bogdany, zaključujući svoju skicu ustavnih načela europskog prava, napominje da ono što je zbilja važno ipak nisu zastarjeli pusti snovi poput „supstancijalne stabilnosti“ nego ostvarenje načela jednake slobode, vladavine prava, demokracije, solidarnosti, lojalnosti i federalne ravnoteže između načela koja promoviraju jedinstvo i načela koja štite različitost.²⁷

Kratka povijest zbivanja ustavnog razvitka na području bivše jugoslavenske federacije i država koje su nastale u tranzicijskom razdoblju od 1990. do danas izvanredno su područje istraživanja za suvremene konstitucionaliste. Naime, za većinu inozemnih istraživača jugoslavenski je ustavni razvitak nakon 1988. producirao zapravo problematičnu pat-poziciju; njihovo je stajalište bilo sljedeće: dok se ustavna osnova jednopartijske države uklanjala kroz eliminaciju političkih i ekonomskih aktivnosti, oslobađajući potencijal toga razvoja, došao je u

²⁷ Armin von Bogdany, *Principles of European constitutional law*, Oxford 2006., str. 3–52.

konfrontaciju sa zahtjevima konfederalističke doktrine koji su odbijali aksiom o vezanosti republika federalnim ustavom. Ta je doktrina u Sloveniji i Hrvatskoj (*Plan od pet točaka*, ili *Rudolfov plan*) polazila od toga da republički zakoni i ustavi imaju prednost u odnosu na federativne zakone i ustav. S obzirom na uvjerenje da bi ta doktrina o „Jugoslaviji kao ‘konsenzualnoj uniji’ totalno suverenih republika s federacijom koja doslovce nije imala nikakvog autoriteta“ proizvela ustavnu krizu, SAD i dominantne zapadne sile dugo su podupirale federalno razrješenje ustavne krize.²⁸

Kako je Hrvatska nastavila razvijati, obrazlagati i prihvaćati ideje i ulaziti u različite saveze kao država (WTO, NATO, EU), čini mi se da je sazrelo vrijeme da se zapitamo: koliko to hrvatski Tezej ima brodova? Riječ je dakako o filozofskoj mudroliji koja se povezuje sa suvremenom europskom pričom, ali se taj stari mit itekako može povezati i s hrvatskom pričom o identitetu, i ustrajnošću da se opstane svoj u stalno promjenljivoj i sve složenijoj okolini međunarodnih odnosa. Mit kaže da je brod s kojim su se Tezej i njegova posada vratili s Krete bio na sidrištu u atenskoj luci gdje su ga držali kao spomen-brod dugi niz godina. Atenjani su, da bi brod sačuvali, ustrajno stare trule daske mijenjali novim, jačim i otpornijim drvom. S vremenom je na obali bio vezan potpuno obnovljen brod. Filozofi su prateći događaje otvorili raspravu o tome može se Tezejev brod još uvijek smatrati istim brodom ili ne. Ova se pitanja o prirodi identiteta znaju nazivati paradoksom Tezejeve lađe.

Danas i Europu, baš kao i Hrvatsku, povezujemo s pričom o Tezeju i njegovoj floti. Rasprave o Europskoj uniji kao Puffendorfov *il monstro simile* projektu (jer nije nalik nijednom tradicionalnom savezu) i evoluciji i oblicima koji se razvijaju od polovine 20. stoljeća do usvajanja i stupanja na snagu Lisabonskog ugovora svakako doprinose raspirivanju ove rasprave. Priča o Tezeju otvara priču o posjedovanju, vlasništvu, identitetu i transformaciji. Što je zapravo Europska unija i što postaju njezini elementi po prirodi stvari? Nastavimo s pričom o Tezeju kako ju je ispričao E. Egle, ali s dodatkom o Hrvatskoj. Zamislimo EU s pridruženom Hrvatskom kao 28. članicom saveza. Zamislimo da imamo 28 dokova i u njima 28 brodova. Pretpostavimo da iz svakog broda izvadimo po dasku – nazovimo to Zajednicom za ugljen i čelik. Nakon toga uzela se druga daska, nazovimo to zajedničkim carinama (EEZ), a zatim i treća daska (pravo natjecanja). Četvrta daska zove se granična kontrola (Schengen), nakon toga uzimamo sve stare daske i stavljamo ih u novi suhi dok (EZ). Naravno, u radu se koriste alati, čavli, zakovice, kako bi se daske u novom doku držale zajedno (euro). Jedra i užad koja su se

²⁸ R. M. Hayden, *Constitutional events in Yugoslavia, 1988–90: From federation to confederation and paralysis? University of Pittsburgh, July 1990, Final report to National council for Soviet and East European research*, Washington, D.C. 1990.

uzela sa svih brodova stavlja se na brod u novom doku (Europska unija), a njemu se mogu pridodati zastava i posada (građanstvo EU-a). Vrijedi dakle postaviti pitanje kada borova daska u drugom suhom doku postaje brod? I što je sa svim onim starim brodovima? Dakle, ovdje se govori o Europskoj uniji i državama članicama. Pravna pitanja koja se mogu postaviti jesu: što je EU? Je li ona država? Ili je država u nastajanju? I kako će se u svemu tome uklopiti Hrvatska? Na koji način joj može pomoći ili odmoći iskustvo života ili potpore normativnim pristupima međunarodnim odnosima bilo unutar (kon)federalne, bilo unutar transnacionalne i višerazinske strukture? Hrvatska je svoj Ustav donijela 1990. (prvi brod). Ustav je mijenjan u nekoliko navrata (1997., 1998., 2000., 2010.). Posebno su značajne izmjene Ustava iz 2010. koje uključuju niz „europskih“ odredaba u naš Ustav. Koliko hrvatski Tezej ima svojih lađa? Služe li one istoj svrsi? Plove li one u istom smjeru?

Moderna je političko-pravna znanost međunarodnih odnosa, međunarodnog i ustavnog prava prošla dug put od Tukididove *Povijesti peloponeskog rata* kao sinteze vječnih istina o samointeresu države u potrazi za moći i potrebi da se uzdizanje te moći ograniči. Prema ovome klasiku, Grci su političke odluke objašnjavali pozivanjem na tri različita motiva: strah, interes i čast. Međutim, mogući su i mnogo rafiniraniji motivi aktera. U evolutivnom smislu sadržaj i taktiku suvremene europske i nacionalne politike obilježavaju mješoviti i difuzni oblici reciprociteta. Kulturalna teorija međunarodnih odnosa vrijedi onoliko dugo koliko osigurava veze između evolucije razvijenih oblika kooperacije i transformaciju sadržaja strategija i motiva svojih aktera. Tukidid je pokazao kako je oslobađanje normativnosti od pretpostojećih religijskih i moralnih kodo-va otvorilo vrata racionalnoj kalkulaciji, ali i na činjenicu da prevlast kratkoročne, kratkovidne, instrumentalne racionalnosti ima sumorne posljedice. Iz mreže predviđanja koja proizlaze iz teških uvjeta rata, kriznih uvjeta života društva i pojedinca u recesijskoj ekonomiji, te u izbjegavanju zahtjeva religijskih normi i tradicionalnog moraliteta, akteri počinju griješiti. U okvirima tripartitne Tukididove sheme odmak od straha i časti otvara širi prostor racionalnosti, čime jačaju ljudske sposobnosti da svojim intelektom nadvlada okolinu, a što je nemoguće u situaciji intenzivnog i produljenog ratnog stanja.²⁹

Imajući to na umu, možemo zaključiti da je hrvatski konfederalni model zapravo predstavljao anticipaciju, našu inačicu uvjerenja da norme kooperacije mo-

²⁹ Kostat A. Lavdas (vidi supra bilj. 9); Small states in the Convention and in the upcoming European Union. Conference, 20–21 September 2002, Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg; Usp. Radim Sršen, „European integration vs. sovereignty: Do small nation states tend to be more eurosceptic? – Case of Denmark“, URL: www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/stockholm/srsen-paper.pdf.

raju postati i ostati nužne u procesima interakcije i upravljanja novim entitetima i njihovim međusobnim odnosima kako na užem *ex-federativnom* tako i na širem europskom prostoru kao domaćinu nove pojavnosti transnacionalne kooperacije i institucionalne fuzije – naime, Europske unije kao „složene demokracije“ (*compound democracy*) koja teži da bude savez država i njihovih građana i čiji politički sustav ima odlike koliko međudržavne (konfederalnoga, međuvladinog) tako i naddržavne (federalne, supranacionalne) organizacije.³⁰ U tom smislu iskustvo Hrvatske bilo bi dojmljivo i neprocjenjivo nacionalni ulog u izgradnji novoga europskog zajedništva.

Summary

CONSTITUTIONALISM AND CONFEDERALISM – SHORT REMINISCENCE TO THE D. RUDOLF’S CONFEDERAL PROPOSAL FROM 1991

Since the adoption of the 1990 Constitution Croatia was not completely lost for the idea and possibilities of alliances between states. Modern debates about constitutionalism, democracy and globalization actualize in full the concept of influential, powerful and fully structured multimediated international political organizations. The paper briefly recalls the place and role of the Croatian confederal proposal (*Rudolf’s plan*).

Keywords: Croatia; federalism; confederalism; alliances

³⁰ S. Fabbrini, *Compound democracies: Why the United States and Europe are becoming similar*, Oxford 2007., citirano prema Kostas A. Lavdas (bilj. 9), str. 33.